



Публично-частно партньорство в контекста на жилищната политика в България

Веселин ВАСИЛЕВ¹

¹ ORCID iD 0009-0006-2631-7446, Икономически университет – Варна, България, veselin.vasilev@ue-varna.bg

DOI: doi.org/10.56065/hp1agq28

Резюме:

JEL: R31,
R38, H70, L32

Статията изследва възможностите за усъвършенстване на взаимодействието между държавата, общините, частния сектор и гражданското общество при формулирането и прилагането на жилищната политика в България. Актуалността на темата произтича от натрупването на няколко взаимно свързани проблема: силно преобладаваща частна собственост върху жилищния фонд, ограничени публични и общински ресурси, високи равнища на жилищна пренаселеност и нарастваща необходимост от енергийно обновяване на сградния фонд. Целта на изследването е да се аргументира приложимостта на публично-частното партньорство като системен управленски инструмент за развитие на социални и достъпни жилища, а не само като допълнителен източник на финансиране. Методологията включва теоретичен анализ, нормативно-институционален преглед, вторичен анализ на данни от НСИ, Евростат, ОИСР и Европейската комисия, както и сравнителен преглед на актуални европейски подходи. Резултатите показват, че липсата на интегрирана жилищна стратегия, слабата координация между управленските равнища и недостатъчният административен капацитет на общините ограничават практическото приложение на партньорските модели. Формулирани са препоръки за нормативно регламентиране на ПЧП в жилищния сектор, създаване на устойчиви финансови механизми, по-активно използване на общински активи, институционализиране на гражданското участие и въвеждане на показатели за социален резултат.

Ключови думи:

Жилищна достъпност, публично-частно партньорство, местно управление, социални жилища, институционален капацитет

Цитиране:

Василев, В. (2026). Публично-частно партньорство в контекста на жилищната политика в България. *Строително предприемачество и недвижима собственост = Construction Entrepreneurship and Real Property*, 3(1), 197–205. <https://doi.org/10.56065/hp1agq28>

Copyright © 2026
от автора/
авторите

Въведение

Жилищната политика е публична политика с пряко отражение върху социалната сигурност, качеството на живот, трудовата мобилност, демографското развитие и териториалното сближаване. Жилището не е единствено частен актив или стока на пазара, а базово условие за социално включване, достъп до образование, здравеопазване и участие в икономическия живот. Поради това съвременните европейски документи разглеждат жилищната достъпност едновременно като социален, икономически и управленски въпрос (European Commission, 2025a; Eurostat, 2025).

В България жилищният сектор се развива в условията на силно доминираща частна собственост, ограничен общински жилищен фонд и недостатъчно последователна публична намеса. Тези особености не са само наследство от предходни етапи на развитие, а продължават да формират реалните възможности на държавата и общините да реагират на жилищни нужди. Когато публичният жилищен ресурс е ограничен, социалната функция на жилищната политика трудно може да се изпълнява само чрез класически бюджетни мерки.

Изследователският проблем се състои в напрежението между нарастващата необходимост от достъпни, социални и енергийно ефективни жилища и слабата институционална готовност за тяхното осигуряване. Това напрежение се проявява особено ясно на местно равнище, където общините са най-близо до конкретните жилищни нужди, но често разполагат с ограничен финансов, експертен и административен капацитет.

Целта на статията е да се анализира потенциалът на публично-частното партньорство като инструмент за усъвършенстване на взаимодействието между държавата, общините, частния сектор и гражданското общество при реализацията на жилищната политика в България. За изпълнение на тази цел са поставени следните задачи: да се изясни теоретичната връзка между жилищната политика и ПЧП; да се представи методологичният подход; да се анализира нормативно-институционалният контекст; да се систематизират ключови емпирични показатели; да се очертаят актуални европейски подходи; и да се формулират приложими препоръки.

Статията е структурирана в осем части. След въведението се разглежда теоретичната рамка, след което се представя методологията. Следват анализ на българския нормативен и институционален контекст, емпирична характеристика на жилищния сектор, преглед на европейски подходи и добри практики, препоръки за усъвършенстване и заключение.

Теоретична рамка: жилищна политика и публично-частно партньорство

Жилищната политика обхваща съвкупност от цели, правила, финансови инструменти и организационни механизми, чрез които публичната власт влияе върху предлагането, достъпа, качеството и устойчивостта на жилищата. В съвременния контекст тя все по-рядко може да бъде разглеждана само като социална помощ или като политика на строителство. Тя включва управление на земя и публични активи, регулации на наемния пазар, финансови стимули, енергийно обновяване, социални услуги и координация между различни нива на управление (UNECE, UN-Habitat and Housing Europe, 2021).

Публично-частното партньорство се разбира като дългосрочно договорно или институционално сътрудничество между публичен орган и частен партньор за постигане на обществена цел чрез споделяне на ресурси, рискове и отговорности. В жилищния сектор ПЧП може да включва предоставяне на общински терени, смесено финансиране, изграждане и управление на жилищен фонд, енергийно обновяване, поддръжка и социално посредничество. Спецификата на жилищните ПЧП е, че социалният резултат трябва да бъде предварително дефиниран и защитен през целия жизнен цикъл на проекта (World Bank, 2020).

В научния дебат след 2020 г. се подчертава, че жилищните ПЧП не са неутрален технически инструмент. Те променят начина, по който публичният сектор организира достъпа до жилища, и могат да доведат както до мобилизиране на допълнителен ресурс, така и до рискове от отслабване на социалната цел, ако договорите са неясни или контролът е слаб (Canelas, 2024; Canelas, 2025). Ето защо ПЧП трябва да се проектира не като еднократна сделка, а като управленски режим с ясни критерии за обществен интерес.

За настоящото изследване е важно разграничението между ПЧП като финансова алтернатива и ПЧП като инструмент за институционална модернизация. Първият подход поставя акцент върху привличането на частен капитал при недостиг на публични средства. Вторият разглежда партньорството като начин за разширяване на капацитета, въвеждане на по-добро управление на риска, повишаване на прозрачността и създаване на устойчиви жилищни услуги. Именно вторият подход е по-подходящ за България, където проблемът не е само финансов, а и институционален.

Успешното прилагане на ПЧП в жилищната политика предполага няколко предварителни условия: ясна правна рамка, предвидими процедури, защита на социалния резултат, професионално управление на публичните активи, публична отчетност и участие на засегнатите групи. Без тези условия партньорството може да се превърне в механизъм за прехвърляне на риск към публичния сектор, вместо в инструмент за по-ефективно и социално отговорно управление.

Методология на изследването

Изследването използва качествен и количествен вторичен анализ. Качественият компонент включва преглед на актуални научни и институционални източници, публикувани през 2020 г. и след това, с акцент върху жилищната достъпност, публично-частното партньорство, социалните жилища, местното самоуправление и енергийната ефективност. Източници, публикувани преди 2020 г., не са включени в библиографията, за да се запази актуалността на теоретичната и емпиричната основа.

Количественият компонент е основан на вторични данни от Националния статистически институт, Евростат, ОИСР, Европейската комисия, Housing Europe, ЕБВР и релевантни национални документи. Подборът на индикаторите е направен според връзката им с три аналитични измерения: структура на жилищния фонд, социална достъпност и институционален капацитет. Използвани са показатели за собственост и жилищен фонд, жилищна пренаселеност, енергийна бедност, публична подкрепа за социални жилища и европейски тенденции в достъпността.

Данните са обработени чрез сравнителен и интерпретативен подход. Целта не е да се изгради иконометричен модел, а да се очертаят устойчиви зависимости между структурата на жилищния сектор, наличните публични инструменти и потенциала за партньорски решения. Табличното представяне на ключови показатели има аналитична функция: то позволява да се свържат отделните данни с управленски изводи, а не да останат изолирани статистически факти.

Ограничение на изследването е, че не включва собствено теренно проучване сред общини, инвеститори или домакинства. Поради това изводите относно общинския капацитет и практиките на ПЧП се основават на вторични източници и институционални документи. Това ограничение не обезсилва анализа, но очертава необходимост от бъдещи емпирични изследвания с конкретни казуси на общинско равнище.

Нормативен и институционален контекст в България

Българската жилищна политика се характеризира с фрагментарна нормативна рамка. Жилищните въпроси се регулират през различни секторни режими, свързани с общинската собственост, устройството на територията, етажната собственост, социалното подпомагане и енергийната ефективност. Този подход позволява решаване на отделни практически въпроси, но не създава цялостна архитектура на жилищната политика.

Липсата на интегрирана национална жилищна стратегия затруднява координацията между държавата и общините. В публичните позиции на МРРБ през 2024 г. изрично се подчертава, че темата за национална жилищна стратегия изисква широк консенсус, експертен подход и съобразяване с демографските и икономическите реалности (MRRB, 2024a). Това потвърждава, че проблемът не е само в отделните мерки, а в отсъствието на дългосрочна рамка.

На местно равнище общините имат ключова роля, защото познават конкретните жилищни нужди, разполагат с терени и общинска собственост и могат да комбинират жилищни мерки със социални услуги. В същото време голяма част от тях нямат достатъчен експертен ресурс за подготовка на сложни партньорски проекти, финансово моделиране, управление на риска и дългосрочен контрол върху социалните резултати.

Гражданското общество остава недостатъчно интегрирано в процеса на вземане на решения. Участието му често се свежда до консултации, без да се превръща в постоянен механизъм за идентифициране на нужди, контрол върху изпълнението и оценка на резултатите. Това е особено важно при социални и достъпни жилища, където целевите групи невинаги имат достатъчна институционална представеност.

Докладът с препоръки за подобряване на социалната жилищна политика, подготвен в рамките на проект на МРРБ през 2024 г., също поставя акцент върху необходимостта от по-добра комуникация между администрацията и гражданите и върху проучване на европейски практики (MRRB, 2024b). Това подкрепя тезата, че бъдещата жилищна политика следва да се основава на партньорство, прозрачност и по-ясна връзка между национални цели и местно изпълнение.

Емпирични измерения на жилищната политика в България

Емпиричните данни показват, че жилищният проблем в България не може да бъде сведен само до брой жилища. Наличието на голям частен жилищен фонд не гарантира автоматично достъпност, качество и социална сигурност. Напротив, когато публичният и общинският сектор са ограничени, държавата има по-малко инструменти за въздействие върху домакинства с ниски доходи, млади хора, възрастни хора, хора с увреждания и други уязвими групи.

Таблица 1. Основни емпирични показатели за състоянието на жилищната политика в България

Показател	България	Сравнителен контекст	Аналитично сравнение
Жилищна пренаселеност, 2024 г.	34% от населението	17% средно за ЕС	Свързва проблема не само с брой жилища, а и с качество и площ (Eurostat, 2025).
Поддържане на адекватна топлина	близо 25% от домакинствата изпитват затруднения	Сред най-високите равнища в ЕС	Свързва жилищната политика с енергийна бедност и обновяване (EBRD, 2025).
Публични инструменти за социален наеман фонд	ограничено развити	ОИСР отчита значими различия между държавите	Подчертава нуждата от фондови механизми и партньорски модели (OECD, 2024a).
Европейска политика за достъпни жилища	необходимост от адаптиране	ЕС акцентира върху предлагане, инвестиции и защита	Подкрепя интегрирана стратегия и ПЧП с обществена цел (European Commission, 2025a).

Източник: Систематизация на автора по данни на NSI (2025a; 2025b), Eurostat (2025), EBRD (2025), OECD (2024a) и European Commission (2025a).

Данните от Евростат показват, че през 2024 г. 34% от населението на България живее в пренаселено жилище при средно 17% за ЕС (Eurostat, 2025). Този показател е особено важен, защото разкрива качествена страна на жилищния проблем: жилище може да съществува формално, но да не осигурява достатъчно пространство за нормален живот.

Енергийната бедност също има пряко отношение към жилищната политика. ЕБВР отчита, че близо една четвърт от домакинствата в България изпитват затруднение да поддържат адекватна топлина в жилищата си, което е сред най-сериозните стойности в ЕС (EBRD, 2025). Това показва, че политиката за жилища не може да бъде отделена от политиката за енергийна ефективност.

От гледна точка на публичната подкрепа, базата данни на ОИСР за достъпни жилища систематизира показатели за социален наеман фонд, публични разходи и инструменти за подпомагане на достъпното жилищно развитие (OECD, 2024a). За България тези измерения остават слабо развити в сравнение с държави, в които социалният, кооперативният или публичният жилищен сектор изпълнява по-видима компенсаторна функция.

Следователно основният емпиричен извод е, че България се нуждае не само от повече строителство, а от по-добро институционално насочване на жилищните ресурси. ПЧП може да има роля именно в тази връзка, ако се използва за създаване на достъпни жилища с ясни социални условия, а не само за стимулиране на пазарно предлагане.

Европейски подходи и добри практики

Европейският контекст след 2020 г. поставя жилищната достъпност в центъра на социалната и икономическата политика. Европейският план за достъпни

жилища акцентира върху увеличаване на предлагането, мобилизиране на инвестиции, подкрепа за реформи и защита на най-засегнатите групи (European Commission, 2025a). Тези приоритети са релевантни за България, защото съчетават социална цел с инвестиционен и институционален подход.

Докладът Housing2030 подчертава, че ефективните политики за достъпни жилища изискват управление, политика по управление на земята и устройствена политика, устойчиво финансиране и насърчаване на климатично неутрални жилищни квартали (UNECE, UN-Habitat and Housing Europe, 2021). Това разбиране е важно, защото показва, че жилищната политика не може да се осъществява само чрез субсидии или само чрез строителство. Необходим е пакет от инструменти, който свързва земя, финансиране, регулации и социални цели.

Актуалният доклад на Housing Europe за 2025 г. отбелязва, че потребността от достъпни жилища в Европа значително надхвърля наличното предлагане, докато строителството и енергийните обновявания са ограничени от високи разходи и недостиг на финансиране (Housing Europe, 2025). В същото време публичните, кооперативните и социалните жилищни доставчици в редица държави имат стабилизираща роля, защото могат да действат контрациклично и да поддържат социална функция при пазарен натиск.

За България приложимите уроци са няколко. Първо, общинските терени и сгради трябва да се разглеждат като стратегически ресурс, а не само като актив за продажба. Второ, публичното финансиране трябва да се комбинира с дългосрочни заеми, гаранции и частно участие при ясно определени социални условия. Трето, гражданското участие трябва да бъде включено не формално, а като механизъм за определяне на потребности и контрол върху резултатите. Четвърто, енергийната ефективност трябва да бъде интегрирана в жилищните ПЧП, защото жилищната достъпност включва не само цена на наем или покупка, но и разходи за поддръжка и енергия.

Препоръки за усъвършенстване на взаимодействието между държава, общини, частен сектор и гражданско общество

Първо, необходимо е разработване на интегрирана национална жилищна стратегия с ясен хоризонт, цели, индикатори и отговорни институции. Стратегията следва да дефинира социално жилище, достъпно жилище и жилищна уязвимост, както и да разграничи инструментите за различни групи домакинства. Без такава рамка отделните мерки остават временни и трудно съпоставими.

Второ, ПЧП в жилищния сектор трябва да бъде нормативно и методически изяснено. Необходима е рамка за типови модели: предоставяне на общински терен срещу изграждане на дял социални жилища; смесени жилищни проекти с ограничени наемни равнища; партньорства за енергийно обновяване; и модели за дългосрочно управление на общински жилища. Всеки модел следва да включва показатели за социален резултат, срокове, контрол и санкции при неизпълнение.

Трето, общините трябва да бъдат подкрепени с експертен капацитет. Това може да стане чрез национално звено за методическа помощ, образци на договори, финансови модели, обучение на администрацията и споделена база данни с добри практики. За малките и средните общини подобна подкрепа е

решаваща, защото самостоятелната подготовка на ПЧП проекти често надхвърля наличния им административен ресурс.

Четвърто, необходимо е създаване на устойчив финансов механизъм за социални и достъпни жилища. Той може да комбинира държавни средства, европейски фондове, средства от финансови институции, общинско участие и частен капитал. Важно е финансирането да не бъде само проектно, а да позволява дългосрочно планиране, поддръжка и обновяване на жилищния фонд.

Пето, общинската собственост следва да се управлява стратегически. Продажбата на общински терени може да носи краткосрочен приход, но често намалява възможностите за бъдеща жилищна политика. По-подходящ подход е част от терените и сградите да се използват като принос в партньорски модели, при които публичният сектор запазва контрол върху социалното предназначение.

Шесто, гражданското участие трябва да се институционализира. Това означава създаване на консултативни съвети, публични регистри на жилищните нужди, механизми за обратна връзка от ползвателите и участие на неправителствени организации при оценка на проектите. Така жилищната политика ще бъде по-легитимна и по-близка до реалните потребности.

Седмо, енергийната ефективност трябва да бъде вградена в проектите за социални и достъпни жилища. Достъпното жилище не е достъпно, ако разходите за отопление и поддръжка са непосилни. Затова ПЧП проектите следва да включват минимални енергийни стандарти, механизми за проследяване на разходите и приоритет за домакинства в риск от енергийна бедност.

Осмо, трябва да се въведе система за мониторинг и оценка. Успехът на жилищното ПЧП не бива да се измерва само с брой построени жилища. Необходими са показатели за достъпност на наема, профил на настанените домакинства, продължителност на социалния ефект, енергийни разходи, поддръжка, удовлетвореност на ползвателите и финансова устойчивост.

Заклучение

Жилищната политика в България се намира в ситуация, в която традиционните инструменти са недостатъчни за справяне с натрупаните социални, институционални и енергийни предизвикателства. Високата степен на частна собственост не отменя потребността от публична политика. Напротив, тя прави още по-важно наличието на целенасочени механизми за домакинства, които не могат да решат жилищния си проблем само чрез пазара.

Основният извод на статията е, че публично-частното партньорство може да бъде полезен инструмент, ако се прилага като част от интегрирана жилищна политика. То не трябва да бъде възприемано като универсално решение или като начин публичният сектор да се оттегли от отговорност. Неговата стойност е в способността да комбинира ресурси, експертиза и дългосрочно управление, като същевременно запази социалната цел на жилищните проекти.

Научният принос на изследването се състои в аргументирането на ПЧП като системен управленски инструмент за институционална модернизация на жилищната политика в България. Практическата приложимост на изводите е свързана с необходимостта от национална стратегия, ясна нормативна рамка,

финансови механизми, укрепване на общинския капацитет и реално участие на гражданското общество.

Ако тези условия бъдат изпълнени, ПЧП може да се превърне от епизодична практика в устойчив механизъм за развитие на социални, достъпни и енергийно ефективни жилища. Ако липсват, рискът е партньорството да остане формално или да обслужва предимно инвестиционни цели, без достатъчна защита на обществения интерес.

Използвани източници

- Canelas, P. (2024). The governance of affordable housing through public-private partnerships: Critical entanglements. *Land Use Policy*, 143, 107188.
- Canelas, P. (2025). Delivering affordable housing through public-private partnerships: Policy change and governance tensions. *Cities*, 162, 105907.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (2025). Bulgaria Country Strategy 2025–2030.
- European Commission. (2025a). The European Affordable Housing Plan.
- European Commission. (2025b). Staff Working Document on the Housing Affordability Crisis in the EU.
- Eurostat. (2025). Housing in Europe – 2025 edition. Publications Office of the European Union.
- Housing Europe. (2025). The State of Housing in Europe 2025: Trends in a Nutshell. Housing Europe Observatory.
- Ministerstvo na regionalното razvitie i blagoustroystvoto. (2024a). Intervyu za neobhodimosta ot natsionalna zhilishtna strategia.
- Ministerstvo na regionalното razvitie i blagoustroystvoto. (2024b). Proekt za mreja i instrumenti za komunikatsia i vzaimodeystvie mezhdu administratsia i grazhdani za otgovorni zhilishtni reshenia.
- Ministerski savet na Republika Bulgaria. (2024). Natsionalen plan za deystvie za perioda 2024–2027 g.
- Natsionalen statisticheski institut. (2025a). Zhilishten fond v Republika Bulgaria.
- Natsionalen statisticheski institut. (2025b). Uslovia na zhivot na domakinstvata.
- OECD. (2020). OECD Housing Policy Toolkit. OECD Publishing.
- OECD. (2024a). OECD Affordable Housing Database. OECD.
- OECD. (2024b). Affordable Housing. In *Society at a Glance 2024*. OECD Publishing.
- UNECE, UN-Habitat and Housing Europe. (2021). Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region. United Nations.
- World Bank. (2020). *Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies*. World Bank.



Public-Private Partnership in the Context of Housing Policy in Bulgaria

Veselin VASILEV¹

¹ ORCID iD 0009-0006-2631-7446, University of Economics – Varna, Bulgaria, veselin.vasilev@ue-varna.bg

DOI: doi.org/10.56065/hp1agq28

Abstract:

JEL: R31,
R38, H70, L32

The article examines the opportunities for improving the interaction between the state, municipalities, the private sector and civil society in the formulation and implementation of housing policy in Bulgaria. The relevance of the topic stems from the combination of a strongly owner-occupied housing system, limited public and municipal housing resources, high overcrowding rates and the growing need for energy-efficient renovation. The aim of the study is to substantiate the applicability of public-private partnership as a systemic governance instrument for the development of social and affordable housing, rather than merely as an additional source of funding. The methodology includes theoretical analysis, normative and institutional review, secondary analysis of data from NSI, Eurostat, OECD and the European Commission, and a comparative overview of current European approaches. The results show that the absence of an integrated housing strategy, weak coordination between levels of government and limited municipal administrative capacity constrain the practical application of partnership models. The article formulates recommendations for regulating housing PPPs, creating sustainable financial mechanisms, making strategic use of municipal assets, institutionalizing civic participation and introducing indicators for social outcomes.

Keywords:

Housing affordability, public-private partnership (PPP), local self-government, social housing, institutional capacity

Now to cite:

Vasilev, V. (2026). Publichno-chastno partnyorstvo v konteksta na zhlishtnata politika v Balgariya. [Public-Private Partnership in the Context of Housing Policy in Bulgaria]. *Stroitelno predpriemachestvo i nedvizhima sobstvenost = Construction Entrepreneurship and Real Property*, 3(1), 197–205. <https://doi.org/10.56065/hp1agq28>

Copyright © 2026
by author(s)